Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2016–2017

33 826 Mensenrechten in Nederland

Nr. 18 BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 september 2016

Hierbij bied ik u, mede namens mijn ambtgenoot van Buitenlandse Zaken, het rapport aan van het Subcomité ter preventie van foltering en andere wrede, onmenselijke of onterende behandeling of bestraffing (hierna: het Subcomité) naar aanleiding van het adviserende bezoek aan het Nederlandse Nationaal Preventie Mechanisme (hierna: NPM)[1]. In de reactie die eveneens als bijlage is opgenomen bij deze brief benoem ik de belangrijkste bevindingen van het Subcomité en reageer ik tevens op de door het Subcomité gedane aanbevelingen.

In september 2010 heeft Nederland het Facultatief Protocol bij het Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of onterende behandeling of bestraffing (OPCAT) geratificeerd. Hiermee heeft Nederland ingestemd met internationaal toezicht door voornoemd Subcomité en zich daarnaast verplicht om een Nationaal Preventie Mechanisme te onderhouden, aan te wijzen of op te richten. Het NPM houdt toezicht op plaatsen van vrijheidsbeneming en rapporteert daarover aan het Subcomité. Het Subcomité is een onafhankelijk comité van de Verenigde Naties. Het mandaat van het Subcomité is drieledig. Allereerst is het Subcomité bevoegd zelf plaatsen te bezoeken waar personen gedetineerd worden. Daarnaast kan het Subcomité adviserende bezoeken afleggen aan de verschillende lidstaten om aanbevelingen te doen over (de werking van) het NPM. Tot slot kan het Subcomité met NPM's uit de verschillende lidstaten samenwerken om hen beter in staat te stellen hun preventieve taak uit te voeren. Gelet op het gebrek aan middelen en tijd om plaatsen van vrijheidsbeneming in de verschillende lidstaten met regelmaat te kunnen bezoeken, heeft het Subcomité strategisch gekozen om zich te concentreren op de laatste twee aspecten van bovengenoemd mandaat.

Het Subcomité heeft van 28 tot en met 31 juli 2015 een adviserend bezoek gebracht aan het Nederlandse NPM. In het naar aanleiding van dit bezoek

[1] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

kst-33826-18
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2016

aan de regering uitgebrachte rapport van 16 maart jl. worden aanbevelingen gedaan in verband met de inrichting van het Nederlandse NPM en de (preventieve) werking ervan. Voor uw Kamer is het goed om te weten dat ook het NPM zelf een rapport van het Subcomité heeft ontvangen. Het NPM zal separaat op dit rapport reageren.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
K.H.D.M. Dijkhoff

Reactie op het rapport van het Subcomité aangaande het Nederlandse NPM

Opmerkingen en aanbevelingen – wettelijke grondslag

Het Subcomité meldt in zijn rapport het van het grootste belang te achten dat – hoewel de lidstaten zelf verantwoordelijk zijn voor de wijze van inrichting van het NPM – deze inrichting voldoet aan alle in het OPCAT en de naar aanleiding hiervan geformuleerde NPM-guidelines gestelde eisen. Het Subcomité stelt dat het een aparte wettelijke grondslag voor het NPM cruciaal acht voor het reguleren van de specifieke NPM functies, het NPM mandaat, de relaties tussen NPM-leden en andere organisaties zoals het Nederlands Instituut voor Mensenrechten en de andere voorschriften uit deel IV van het OPCAT. Het Subcomité beveelt daarom aan een aparte wettelijke grondslag voor het NPM te creëren. De op te stellen NPM-wet zou eveneens moeten voorzien in immuniteit en privileges voor de NPM leden en de personen die werken voor het NPM, alsook in bescherming voor personen die informatie verstrekken aan het NPM.

Om uitvoering te geven aan de verplichtingen uit het OPCAT zijn in 2011 de Inspectie voor de Sanctietoepassing, de Commissie Integraal Toezicht Terugkeer, de Inspectie Openbare orde en Veiligheid (de organisaties zijn inmiddels opgegaan in de Inspectie Veiligheid en Justitie (hierna: Inspectie V&J)), de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ), de Inspectie Jeugdzorg (IJZ) (als onafhankelijke toezichthouders) en de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) (als adviserend orgaan) tezamen aangewezen als Nederlands NPM. Daarnaast zijn als toehoorder benoemd: de Commissie van Toezicht voor justitiële inrichtingen (Klankbordgroep CvT's), het Landelijk centrum Commissies van Toezicht Arrestantenzorg (CTA) en de Commissie van Toezicht detentieplaatsen Koninklijke Marechaussee (KMar) en de Nationale ombudsman (No)[2] (zie bijlage I: toelichtende nota over de inrichting van het Nederlandse NPM).[3]

Het OPCAT stelt eisen aan de onafhankelijkheid en bevoegdheden van een NPM, maar laat de inrichting daarvan vrij. Een belangrijke overweging bij de keuze voor de inrichting van het Nederlandse NPM is dat Nederland al beschikt over een dekkend en effectief systeem van toezicht op behandeling van personen in detentie. Teneinde de toezichtlast niet te vergroten is daarom besloten geen nieuwe toezichthouder aan te wijzen, maar uit te gaan van meerdere bestaande visitatie- en adviesorganen. Daarmee heeft Nederland een mechanisme ontwikkeld op grond waarvan plaatsen waar personen worden gedetineerd, maar ook op een effectieve wijze en vanuit een specifieke deskundigheid kunnen worden bezocht. Bovendien beschikken de deelnemers en toehoorders in ruime mate over kennis om de overheid te kunnen adviseren over het verbeteren van detentieomstandigheden en bestaand beleid en toekomstige wetgeving.

Een belangrijke rol binnen het Nederlandse NPM is weggelegd voor de klankbordgroep CvT's en de KMar als toehoorders van het NPM. De verschillende CvT's bestaan uit specialisten (met achtergronden in onder meer de rechtspraak, de advocatuur, de medische wereld, het jeugdveld en het bestuur) en beschikken over de benodigde deskundigheid die in beginsel slechts van de NPM's zelf (en niet van de toehoorders) wordt verlangd. De commissies bezoeken op zeer regelmatige basis, soms zelfs wekelijks, de betreffende instellingen en plaatsen waar personen worden

[2] De Nationale ombudsman heeft in september 2014 laten weten zich als toehoorder terug te trekken uit het Nederlandse NPM.
[3] Kamerstuk 31 797 (R1871), nr. 1/A).

gedetineerd en hebben om die reden als geen ander inzicht in de dagelijkse gebeurtenissen aldaar. Met hun toezicht en aanbevelingen kunnen de commissies de Nederlandse NPM's bijstaan in de toezichttaak, het maken van voorstellen en het geven van opmerkingen en suggesties over bestaande wetten of plannen voor nieuwe wetten.

Tezamen beschikken de verschillende deelnemers en toehoorders over alle bevoegdheden waarover NPM's op grond van het OPCAT dienen te beschikken, te weten:

– het periodiek onderzoeken van de behandeling van mensen die door de overheid worden gedetineerd, met het oogmerk hun bescherming tegen foltering of andere wrede, onmenselijke of onterende behandeling of bestraffing zo nodig te versterken;
– aanbevelingen te doen aan de bevoegde autoriteiten teneinde de behandeling en detentieomstandigheden van mensen die worden gedetineerd te verbeteren en foltering en andere wrede, onmenselijke of onterende behandeling of bestraffing te voorkomen, daarbij rekening houdend met de desbetreffende normen van de Verenigde Naties;
– voorstellen en opmerkingen in te dienen beftreffende bestaande of ontwerpwetgeving.

Het Nederlandse NPM bestaat inmiddels bijna vijf jaar. In deze vijf jaar heeft het netwerk vorm gekregen en is aandacht besteed aan de wijze van samenwerking tussen de verschillende deelnemers en toehoorders. Zo is de samenwerking tussen de drie rijksinspecties enorm gegroeid. In de praktijk is echter ook gebleken dat de verschillende NPM-deelnemers een ander beeld hebben van de samenwerking binnen het netwerk. De belangrijkste oorzaak hiervan is dat de adviserende rol die de Inspectie V&J, de IGZ en de IJZ vanuit hun wettelijke taak kunnen innemen, zoals het doen van aanbevelingen in relatie tot toezicht, een ander karakter draagt dan de adviestaak die aan de RSJ toekomt. De adviestaak van de RSJ houdt in dat meer in algemene zin over nut en noodzaak van beleid en wetgeving kan worden geadviseerd. De adviestaak van de RSJ is daarom ook formeel gescheiden van de rechtsprekende taak van de RSJ. Bij de inspecties is de adviestaak echter vooral ondersteunend aan de toezichtstaak.

Het bezoek van het Subcomité en de discussie die is gevolgd op de aanbevelingen uit het rapport hebben er toe geleid dat nog een keer zorgvuldig is bekeken op welke wijze het Nederlandse NPM zo effectief en toekomstbestendig mogelijk kan opereren. Nederland heeft er daarom voor gekozen om het NPM op een andere manier vorm te geven. De thans aangewezen (visitatie)organen zullen – op grond van de eigen wettelijk taak – elk afzonderlijk hun NPM-taak blijven uitvoeren. Gelet op de onafhankelijke status die de (visitatie)organen op grond van het OPCAT genieten, dien ik mij terughoudend op te stellen en is het niet aan de regering om voor te schrijven op welke wijze het netwerk dient samen te werken. Om recht te doen aan de verplichtingen van het OPCAT zou de samenwerking naar het idee van de regering idee in elk geval kunnen bestaan uit het aandragen van onderzoeksrapportages voor het jaarverslag en het elkaar onderling informeren. Het elkaar onderling informeren levert nog steeds een meerwaarde op ten opzichte van de bestaande werkzaamheden van de deelnemers en toehoorders afzonderlijk. Waar de afzonderlijke bevoegdheden vaak beperkt zijn tot één specifiek terrein, zijn de verschillende instituties immers samen in staat om over de eigen bevoegdheden heen te kijken en zaken te signaleren die aandacht behoeven.

De eisen met betrekking tot de specifieke functies en het mandaat van het NPM die uit het OPCAT voortvloeien zijn voor de verschillende organen afzonderlijk reeds geregeld en verankerd in de beginselenwetten, oprichtingsstatuten en regelingen. Voor een afzonderlijke wettelijke grondslag bestaat daarom geen noodzaak. Voor de manier waarop de verschillende organen hun NPM-taken invullen, verwijs ik naar de toelichtende nota bij de goedkeuring van het OPCAT (Kamerstuk 31 797 (R 1871), nr. 1/A)

Opmerkingen en aanbevelingen – zichtbaarheid en samenwerking

Het Subcomité stelt in zijn rapport dat de focus van het Nederlandse NPM ligt op het monitoren van plaatsen waar personen worden gedetineerd en dat de andere NPM-functies zoals het opkomen voor bepaalde groepen, het opbouwen van capaciteit, het reageren op wetgeving en het werken aan bewustwording onderontwikkeld zijn. Bovendien is het NPM grotendeels onzichtbaar. Anders dan het NPM jaarverslag, worden geen documenten gepubliceerd. De samenwerking tussen de organisaties van het NPM hangt af van de bereidheid en de beschikbaarheid van de organisaties om samen te werken, aldus het Subcomité. Het Subcomité beveelt daarom aan om een uniforme visie te ontwikkelen op het werk op het gebied van het voorkomen van onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen, in welke visie rekening gehouden wordt met de best practices en andere ervaringen van alle organisaties die zich bezighouden met het monitoren van mensenrechten en detentiefaciliteiten. Nederland zou voorts de status van de aan het NPM verbonden toehoorders moeten verduidelijken en hun rol ten aanzien van het NPM moeten vergroten. Voorts zou het Nederlandse NPM zichtbaarder moeten worden door campagnes, het maken van folders in verschillende talen voor gevangenispersoneel, gedetineerden en de maatschappij en het informeren van betrokken organisaties.

De regering onderschrijft de bevinding van het Subcomité dat de samenwerking binnen het NPM nog steeds kan worden verbeterd en dat – naast het monitoren van detentiefaciliteiten – meer aandacht kan worden besteed aan de preventie van onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen door middel van voorlichting en bewustwordingsactiviteiten. In het voorgaande is reeds beschreven op welke wijze Nederland de samenwerking binnen het NPM in de toekomst wil vormgeven. Daarbij dient overigens te worden opgemerkt dat – in verband met de onafhankelijke positie van het NPM – vanuit de regering terughoudendheid gepast is als het gaat om het voorschrijven van de wijze van samenwerking. De regering vertrouwt erop dat met de aanpassingen die worden gedaan de rollen en mogelijke samenwerking – nog meer dan hiervoor het geval was – helder zijn.

Daarnaast verdient het opmerking dat het NPM zich nog aan het ontwikkelen is naar een maatschappelijk ingebed systeem. Als het gaat om de zichtbaarheid, is het aan de deelnemers aan het NPM als onafhankelijke instituties om hierop een visie te ontwikkelen. De regering heeft de deelnemers hiertoe opgeroepen. Ook het betrekken van het maatschappelijk middenveld (waaronder bijvoorbeeld de Nationale ombudsman en het College voor de Rechten van de Mens) en externe stakeholders is aan de deelnemers aan het NPM. Hiervoor biedt de nieuwe structuur naar de mening van de regering voldoende ruimte. Het jaarverslag van het NPM wordt elk jaar naar de Tweede Kamer gestuurd. Het is vervolgens aan de Tweede Kamer of over de in het verslag opgenomen onderzoeken en adviezen ook inhoudelijk debatten dienen te worden gevoerd.

Opmerkingen en aanbeveling – onafhankelijkheid

Het Subcomité stelt in zijn rapport dat de onafhankelijkheid van de verschillende NPM deelnemers niet voldoende is gewaarborgd. Het Subcomité beveelt daarom aan een apart mandaat te creëren voor het NPM. Ook hiervoor is wetgeving noodzakelijk, aldus het Subcomité.

Alle deelnemers en toehoorders van het NPM zijn in functioneel en operationeel opzicht onafhankelijk. Zo hebben de rijksinspecties de ruimte om zelf, op basis van hun werkprogramma en hun professionele deskundigheid, informatie te verzamelen en daarover een oordeel te vormen, te rapporteren en te adviseren. Ook de RSJ, staat als adviseur volledig los van de belangen van enige organisatie in de strafrechtstoepassing, en de CvT's opereren onafhankelijk van het departement, de justitiële inrichtingen, politie en defensie. Het jaarverslag van het NPM wordt daarbij zonder inhoudelijke tussenkomst, eventueel voorzien van een beleidsreactie, naar het parlement gestuurd.

Van belang bij dit alles is dat in de recent vastgestelde Aanwijzingen inzake de rijksinspecties voorschriften en inhoudelijke beperkingen zijn gesteld aan de aanwijzingsbevoegdheid van een Minister ten opzichte van zijn inspectie. In de aanwijzingen is voornoemde onafhankelijkheid nog een keer expliciet opgenomen. De onafhankelijkheid van de rijksinspecties is hiermee afdoende geborgd.

Opmerkingen en aanbevelingen – dekkingsgraad

Het Subcomité beveelt aan het OPCAT ook uit te voeren in Caribisch Nederland. Het Subcomité benoemt dat Nederland geen onderzoeken uitvoert in de inrichtingen die worden gehuurd door buitenlandse autoriteiten en dat de militaire centra niet door het NPM worden gemonitord. Het Subcomité beveelt daarom aan ook onderzoek te doen in inrichtingen die door buitenlandse autoriteiten worden gehuurd. Bij voorkeur moeten de buitenlandse autoriteiten hier zelf ook onderzoek doen, waarna het NPM van beide landen zou moeten overleggen.

BES-eilanden

Het OPCAT is goedgekeurd voor het gehele Koninkrijk. Daarbij is bepaald dat het Protocol alleen voor Nederland (het Europese deel) zal gelden (zie Tractatenblad 2010, nr. 273). Voor wat betreft de BES is in een eerdere beleidsreactie op een rapport van het Europees Comité ter voorkoming van foltering (CPT) reeds opgemerkt dat – in aanloop naar de staatkundige hervormingen die effect hebben gekregen per 10 oktober 2010 (en die in het rapport beschreven staan) – in 2008 is besloten dat de Antilliaanse wetgeving in eerste instantie zoveel mogelijk zou worden gehandhaafd. Voorts is opgemerkt dat – om de BES-eilanden niet te veel te belasten – legislatieve terughoudendheid is afgesproken.

Het voorgaande neemt niet weg dat ook op de BES vanzelfsprekend de mensenrechtenverdragen van toepassing zijn en dus ook het verbod op foltering en andere wrede, onmenselijke of onterende behandeling of bestraffing geldt. Hierbij is van belang dat het toezicht op de BES-eilanden hierop berust bij de Raad voor de Rechtshandhaving (hierna: de Raad). De Raad is ingesteld bij de Rijkswet Raad voor de rechtshandhaving van 7 juli 2010. De Raad is voor haar toezichthoudende taken verplicht gebruik te maken van de diensten van de Nederlandse rijksinspecties. In 2012 hebben de Raad en de Inspectie V&J concrete afspraken gemaakt over de inzet van de Inspectie V&J bij onderzoeken van de Raad. Om de samenwerking – inclusief de samenwerking met de andere deelnemers en

toehoorders van het Nederlandse NPM – te versterken, zal in de komende maanden worden onderzocht of het wenselijk is en er (ook uit praktisch oogpunt) mogelijkheden bestaan om de Raad als agenda-lid van het (toezichthoudende) NPM aan te merken of uit te nodigen op het moment dat er voor de BES relevante thema's op de agenda staan.

Aan het buitenland verhuurde locaties

Wat betreft het toezicht op de aan het buitenland verhuurde locaties geldt het volgende. Nederland heeft in 2009 met België en in 2015 met Noorwegen verdragen gesloten die ertoe strekken dat twee Nederlandse gevangenissen ter beschikking worden gesteld aan respectievelijk de Belgische en de Noorse autoriteiten ten behoeve van de tenuitvoerlegging van Belgische en Noorse strafvonnissen. In deze verdragen is geregeld dat deze strafvonnissen overeenkomstig het nationale recht van België en Noorwegen ten uitvoer worden gelegd. In de aan België en Noorwegen ter beschikking gestelde gevangenissen is het nationale recht van die landen van toepassing met betrekking tot de tenuitvoerlegging van straffen. Beslissingen, zoals die met betrekking tot het regime in de gevangenis en de rechtspositie van de gedetineerden, worden genomen op grond van Belgisch respectievelijk Noors recht.

Anders dan bij een overdracht van de tenuitvoerlegging van de strafexecutie het geval is, neemt Nederland dus niet de verantwoordelijkheid voor de tenuitvoerlegging over van België, respectievelijk Noorwegen. Die verantwoordelijkheid blijft uitdrukkelijk Belgisch en Noors. De algemene leiding van de gevangenis berust ook bij een Belgische, respectievelijk Noorse directeur. Onder zijn leiding en verantwoordelijkheid zal Nederlands personeel zorgdragen voor de feitelijke uitvoering van de Belgische en Noorse straffen. De Nederlandse wet is derhalve niet van toepassing op vrijheidsbeneming ondergaan ten gevolge van de tenuitvoerlegging van Belgische en Noorse gevangenisstraffen in deze gevangenissen op Nederlands grondgebied, overeenkomstig de gesloten verdragen. De titel voor de vrijheidsbeneming is het Belgische, respectievelijk Noorse vonnis waarbij gevangenisstraf is opgelegd. Uit artikel 4 van het OPCAT volgt de verplichting voor een lidstaat om bezoeken toe te staan aan plaatsen «onder zijn rechtsmacht en invloedssfeer waar personen gedetineerd worden of kunnen worden». Ten aanzien van de door Nederland aan België en Noorwegen verhuurde gevangenissen is hiervan geen sprake.

Uiteraard is het zo dat de tenuitvoerlegging van Belgische en Noorse strafvonnissen in Nederland slechts kan worden toegestaan als gegarandeerd is dat daarbij de fundamentele rechten van de mens worden gerespecteerd en voorts dat is voorzien in toereikend toezicht op de tenuitvoerlegging. Dat is het geval. België en Noorwegen zijn immers partij bij alle relevante mensenrechtenverdragen en mensenrechten zijn in beide landen ook (grond)wettelijk beschermd. Als gevolg hiervan kunnen de bevoegde Belgische c.q. Noorse (toezichthoudende) autoriteiten hun taken en bevoegdheden volledig uitoefenen ten aanzien van de gedetineerden op Nederlands grondgebied. In de verdragen met Noorwegen en België is expliciet vastgelegd dat een gedetineerde zich met klachten en rechtsvorderingen kan wenden tot de bevoegde nationale autoriteiten. Hiermee is verzekerd dat de in die landen geldende (penitentiaire) rechtsbescherming ook geldt voor gedetineerden in Nederland.

Uit het bovenstaande volgt dat het Nederlandse NPM niet bevoegd is om adviezen en aanbevelingen aan de Belgische en Noorse autoriteiten te richten. Noorwegen dat partij is bij het OPCAT heeft een eigen nationaal preventie mechanisme, dat op grond van artikel 4 lid 1 van het OPCAT bevoegd is om toezicht te houden op de wijze waarop de tenuitvoer-

legging van de Noorse vonnissen in Nederland plaatsvindt. België heeft het OPCAT nog niet geratificeerd, maar is wel aangesloten bij het CPT-verdrag. In dat kader heeft het CPT in oktober 2011 een bezoek gebracht aan de aan België verhuurde gevangenis in Nederland.

Militaire voorzieningen

Het toezicht op alle ruimten die in gebruik en beheer zijn bij de KMar voor het detineren van personen is vastgelegd in de Regeling commissie van toezicht detentieplaatsen Koninklijke Marechaussee. Deze commissie heeft tot taak toezicht te houden op de wijze van de tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming in de detentieplaatsen van de KMar, alsmede op de naleving van de daarop betrekking hebbende voorschriften. Daarbij kan de commissie gevraagd en ongevraagd aanbevelingen tot verbeteringen doen en inlichtingen vertrekken aan de Minister van Defensie.

Opmerkingen en aanbevelingen – financiële positie

Het Subcomité beveelt aan het NPM de benodigde financiële middelen en dus ook mankracht te verstrekken, dus bovenop de bestaande budgetten van de afzonderlijke deelnemers.

Op dit moment vinden NPM-activiteiten plaats vanuit de bestaande budgetten van de afzonderlijke deelnemers en toehoorders. Het Subcomité zou graag zien dat er een afzonderlijk budget voor NPM-werkzaamheden beschikbaar wordt gesteld door de overheid. Met het oog op de huidige inrichting van het netwerk van bestaande organen die ten behoeve van de uitvoering van hun taken reeds financiële bijdragen ontvangen, ziet de regering daar op dit moment geen aanleiding voor. De werkzaamheden in het kader van het OPCAT zijn immers zo verweven met de eigen werkzaamheden van de verschillende deelnemers en toehoorders, dat het maken van een onderscheid tussen de taken niet aangewezen is.

Slotopmerkingen/aanbevelingen

Het Subcomité verzoekt Nederland om het rapport naar aanleiding van het bezoek aan het Nederlandse NPM openbaar te maken.

Het rapport en de beleidsreactie daarop zullen, op het moment dat het Subcomité deze heeft ontvangen, naar de Tweede Kamer worden gezonden en daarmee openbaar worden.